



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

International Center
For Business and Politics
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Tel. +45 3815 3585
Fax. +45 3815 3555
e-mail cbp@cbs.dk

**Et internationalt perspektiv på marked og politik
i offentlig-private partnerskaber**

Carsten Greve

Et internationalt perspektiv på marked og politik i offentlig-private partnerskaber
©Carsten Greve

Working paper no 38, 2006
Editor: Lars Bo Kaspersen

International Center for Business and Politics
Copenhagen Business School
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Phone: +45 3815 3583
E-mail: cbp@cbp.cbs
www.cbs.dk/cbp

EAN 9788791690419

Abstract: This paper consists of Carsten Greve's inaugural lecture as new professor with special responsibilities for the areas public-private relationships and public management. First, the talk gives a view of how public-private partnerships have been defined in the literature. Then the talk focuses on the business of PPPs, including the way markets develop and are structured. The talk moves on to focus on the politics of PPPs, including the political processes in forming a policy on PPPs. The talk then discusses the interrelationship between business and politics within a political economy framework and institutional theory. The talk ends by considering the international perspective and the comparative research agenda. The conclusions highlight the research challenges for the future which include examining the stability and change in the use of market mechanisms in the delivery of public services in a historical-institutional perspective.

Introduktion

Først vil jeg sige tak til rektor Finn Junge-Jensen og til CBS. Jeg er utrolig glad, beæret og stolt over at være blevet en del af CBS. Men også ydmyg, for jeg er klar over, at der stilles krav. Jeg havde jo i et stykke tid gået og set på mange af de spændende aktiviteter, der foregik herude. Inden for mit felt har I været de førende. Det er her de spændende projekter finder sted, og de spændende diskussioner bliver taget. Derfor var jeg også utrolig glad, da de lykkedes at blive tilknyttet CBS, først som lektor og nu som professor med særlige opgaver. Overalt har jeg mødt en stor imødekommenhed og en meget stor professionalisme. Der er en dynamik på stedet som siger spar to. Hele infrastrukturen omkring forskningen og uddannelserne fungerer meget effektivt. Campus er flot og nyt. Det er en stor glæde at være en del af.

Dernæst vil jeg takke centerleder og professor Ove Kaj Pedersen. Oves og mine veje har krydset hinanden nogle gange. I sin tid kom jeg en del på COS, hvor Ove var leder og jeg var ph.d. studerende på Københavns Universitet. Siden rejste jeg til Aalborg, og da kom Ove op som professor i en kort overgang, før han rejste tilbage til København og Københavns Universitet. Jeg kom derefter til Københavns Universitet igen og var der fra 1998 og frem til 2004. Da Ove nævnte projektet med et nyt center på CBS for politik og økonomi kom der en dialog i gang, der førte til en ansættelse. Centerets temaer ramte lige direkte ned i de temaer, som jeg selv synes er forskningsmæssigt udfordrende. Centeret er et utroligt spændende sted at være. På mange måder er det prototypen eller idealet for et dynamisk forskningscenter: der er flere

forskellige discipliner til stede, der er en fælles problemstilling, (institutionel konkurrenceevne), der er internationale forskere på besøg i kortere og længere tid, der er faglige seminarer og konferencer og en konstant udveksling af ideer og udfordring af hinandens metoder og resultater, der er et aktivt samspil med omverdenen i form af åbne seminarer og deltagelse i den offentlige debat. Det er med andre ord et ret unikt sted. Samtidig er de fysiske rammer i top – i den nyrenoverede Frederiksberg og nyindrettede villa på Steen Blichers Vej. Igen: Jeg er særdeles taknemmelig over at kunne være en del af centeret. Og det er spændende at være med til at bygge det op. Og jeg håber at kunne indfri nogle af forventningerne.

Jeg vil også gerne takke Dorthe Pedersen, der ikke kunne være til stede i dag. Dorthe er lektor og studieleder på MPA-uddannelsen her på CBS. Hun har taget imod mig med åbne arme, og straks fået mig involveret i MPA-uddannelsen, hvor jeg fungerer som vicedirektør. MPA studiet er en uddannelse i offentlig ledelse, og uddanner hvert år ca. 45 nye MPA'ere. Det er en herlig samling mennesker at undervise, fordi de har engagement og erfaring. Dorthe har vist mig en stor tillid, og der er mange spændende udfordringer at give sig i kast med på MPA-studiet. Også her kører organisationen utrolig professionelt. Tak til Dorthe fordi jeg er blevet involveret i MPA fra start.

Endelig vil jeg gerne takke min familie. Det kan ikke værdsættes højt nok, hvor meget I betyder. I får det hele til at hænge sammen, og for konstant at minde mig om det væsentligste her i livet. Det er tiden sammen, der er den vigtigste af alt. Uden jer stod mit skib på bar bund!

Det emne, jeg skal tale om i dag, er det, der ligger mig mest på sinde forskningsmæssigt: offentlig-privat samspil og muligheden for at udøve offentlig ledelse og styring under nye betingelser. Det er et område jeg har beskæftiget mig med i en årrække. Fra specialet om *Stat og marked i Storbritannien* (Greve 1992) over ph.d. afhandlingen *Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber* (Greve 1997), udredningen *Den grå zone* (Greve 1998) og *Den offentlige sektor på kontrakt* (Ejersbo & Greve red. 2002) til min seneste publikation om *The Challenge of Public-Private Partnerships* (Hodge & Greve red. 2005). Man kunne selvfølgelig sige, at jeg ikke er kommet videre! Jeg foretrækker nu at tænke på, at der er sammenhæng og en progression i min indsats!

Jeg har taget tematikken alvorligt og forsøgt at besvare spørgsmålet: Hvad gør jeg her på CBS, hvad gør jeg på dette center for business and politics? Jeg arbejder med disse problemstillinger ud fra et komparativt perspektiv, hvor det er sammenligning af forskellige enheders erfaringer, der i centrum. Derfor er overskriften på den forelæsning, jeg nu skal til at holde: Et internationalt perspektiv på marked og politik i offentlig-private partnerskaber (eller på engelsk: "An international perspective on the business and politics of public-private partnerships").

Offentlig-private partnerskaber

Den australske professor Graeme Hodge har sagt: "If privatization is a story about private organizations delivering government services over the past few centuries, PPPs appear to be the latest chapter in that book" (Hodge & Greve 2005: 3)

Offentlig-private partnerskaber (PPP) er blevet et af tidens mest omdiskuterede begreber indenfor offentlig styring og ledelse. Den danske regering er også blevet opmærksom på problemstillingen. Under overskriften "Partnerskaber skal understøtte globaliseringsstrategien" lancerede regeringen 15. marts 2006 en idé om en rammeaftale om forpligtende partnerskaber. Regeringen skriver i et oplæg til globaliseringsstrategien: "Nye former for offentlig-privat samarbejde skal udbredes og målrettes. Der skal skabes bedre rammer for offentlig-private selskaber. Og måling af innovationskraften i offentlige institutioner skal tilskynde til, at offentlige institutioner bliver mere innovative" (p. 95).

Der er mange meninger om, hvad PPP er. Lad mig begynde med et par definitioner fra den nyere offentlige ledelses-litteratur:

- Van Ham & Koppenjans definition: "co-operation of some sort of durability between public and private actors in which they jointly develop products and services and share risks, costs and resource which are connected with these products" (Van Ham & Koppenjan, 2001, 598)
- Skelchers (2005: 347) definition: "PPPs combine the resources of government with those of private agents (businesses or not-for-profit bodies) in order to deliver societal goals. The forms taken by

PPPs include contracting out of services, business management of public utilities, and the design of hybrid organizations for risk sharing and co-production between government and private agents”.

PPP kan defineres på flere måder: Bredt eller snævert.

Det er især den ”snævre” model, der oftest har påkaldt sig interesse: der, hvor der inddrages privat finansiering (Private finance initiative) og hvor risikoen overføres til den private part – mod betaling. I Storbritannien er der over 600 af den slags PFI kontrakter. I Danmark har vi en ny skole i Vildbjerg i Trehøje Kommune, et fremtidigt Rigsarkiv og en motorvejsstrækning over i Sønderjylland! Det er den form, der siges til, når det ”nye” i PPP skal fremlægges.

I den brede version er PPP hele spektret af samarbejdsformer mellem den offentlige sektor og den private sektor. Når man siger det, er det lige så klart, at det ikke er noget nyt fænomen, at den offentlige sektor og den private sektor samarbejder. I mange tekster (se f.eks. Wettenhall 2005) er det demonstreret, at offentlige ”bestillere” har brug private ”leverandører” til et hav af opgaver gennem tid, f.eks. skatteopkrævning (se også Kettl 1993). Selv om vores hjemlige og genneminstitutionaliserede velfærdsstat i Danmark indgår mange elementer af offentlig-privat samspil:

- vores børn passes i private selvejende institutioner i børnehaver og vuggestuer
- vores børn går i private skoler (med offentlige tilskud)
- vi behandles af privat praktiserende læger
- vi hentes i private ambulancer
- vi transporteres i private busser og nogle gange toge (Arriva)
- når staten skal have juridisk rådgiving spørger den ”kammeradvokaten”, hvis opgaver varetages af et private advokatfirma.

En række nye områder er ved at blive markedsgjort: tænk på medieområdet f.eks., hvor TV2 skal sælges, og hvor DR allerede internt organiseres efter markedslignende principper.

For en stor del af disse organisationer gælder, at de finansieres helt eller delvist af det offentlige og de også reguleres af det offentlige – med andre ord befinder sig i mix mellem offentligt og privat

Denne forelæsning holdes i en form for PPP: en offentlig forsknings- og uddannelsesinstitution (CBS), der har et auditorium, der er sponsoreret af et privat firma (KPMG).

PPP skal dermed ses som en del af en lang række mekanismer og/eller institutionelle former, der bringer den private sektor og den offentlige sektor tættere sammen. Og disse former er:

- Brug af ledelsesinstrumenter fra den private sektor, f.x. balanced score card eller TQM)
- udbud og udlicitering
- privatisering af offentlige selskaber (salg af aktier)
- frit valgs-ordninger
- PPP som infrastrukturmodeller og nye fælles offentlig-private selskaber

Hertil kommer en række støtteelementer, f.eks.

- Benchmarking
- regnskabsreform (accrual accounting)

Donald F. Kettl har kaldt det for "konkurrencerecepten" – *the competition prescription* (Kettl 1993). Hvis børnehaverne ikke er effektive nok – udsæt dem for konkurrence, hvis plejehjemmene ikke er effektive nok, udsæt dem for konkurrence; hvis posten ikke leveres til tiden, udsæt den for konkurrence. Den britiske forvaltningsforsker, Peter Self (1993), kaldte det for "government by the market", Christopher Hood taler om "public management the individualist way" (Hood 1998). Rivalisering og konkurrence er afgørende for, hvordan den offentlige velfærd leveres mest effektivt. Guy Peters (1996) taler om "the market model", hvor koordineringen sker via den berømte usynlige hånd, hvor fejl opdages af markedskræfterne selv (f.eks. ved at forældre søger andre skoler til deres børn), hvor præstationsløn og fragmentering kendetegner den offentlige sektors indretning, og hvor også kontrolfunktioner markedsføres, f.eks. ved at overlade dem til private organisationer eller gennem benchmarking.

Alt dette har været standardingredienser i en årrække i den offentlige sektor – sædvanligvis under overskriften New Public Management (NPM), som Christopher Hood kaldte det tilbage i 1991 (Hood 1991). Det teoretiske gods til NPM blev hentet i new institutional economics og i ledelsesforskningen ("managerialism"). I den danske version blev det til moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor (Ejersbo & Greve 2005).

En af de centrale institutionelle former til at binde kontakten sammen mellem offentlige og private aktører, er kontrakten. Derfor har kontrakten og kontraktstyring også været i fokus for min forskning de seneste år (Ejersbo & Greve, red. 2002; Greve & Ejersbo 2005a). Derfor bliver samarbejdet mellem offentlige partner og private partnere til en kontraktlig relation.

Hvad bliver resultatet af bestræbelserne på at indføre en markedsmodel? Ja nu er det sådan, at den institutionelle kontekst for de forskellige stater, heriblandt Danmark, i stor udstrækning påvirker, hvordan en konkurrencemodell indføres. I forskningen er der også enighed om, at konkurrencestrategien kun er ud af flere strategier, og at der er andre styringsrationer på spil, som f.eks. redegøres for hos Guy Peters (1996) bog. Hood (1998) ser en situation, hvor de forskellige styringsrationer aldrig kan indføres i deres rene form, da der altid være en selvdestruktiv logik, der får andre styringsmodeller på banen (for at afbøde konsekvenserne af "too much of a good thing"). Konklusionen for mange er derfor, at vi ser et stadig skifte i styringsrationer, jf. også Hirschmans (1982) argument om Shifting Involvements.

Det organisatoriske landskab bliver i højere grad fyldt med private aktører. Det har fået forskellige betegnelser i litteraturen:

- the hollowing out of the state / the hollow state (Milward & Provan 2000)
- third party government (Salamon 1996)
- den grå zone! (Greve 1998)

Offentlige og private aktører samarbejder i forskellige konstellationer og netværk, jf. tale om netværksorganisering eller governance (Pierre 2000; Kickert Klijn & Koppenjan 1997). En governance-præget offentlig servicelevering er dermed en situation, hvor både offentlige og private aktører samarbejder om at løse problemer, der er fælles for dem (se Frederickson 2005). Den formelle organisation – ministeriet,

kommunen, leverandøren – træder i baggrunden for netværket som analyseenhed eller med et andet ord: leverancesystemet (public service delivery system).

Markedet

Ofte når der har været tale om offentlig-privat samspil, har forskningen i den tradition jeg kommer fra, mest kigget på det offentliges rolle. Enten som "bestiller" eller som "offentlig sektor". Markedet beskæftigede man sig egentlig ikke så meget med i sig selv. Markedet var bare noget, der var der, og leverandørerne var bare nogle, der skulle "levere" de opgaver, som politikerne og administratorene efter lang tids bestræbelser var noget frem til at kravsspecificere!

Noget af det jeg håber at fokusere mere på CBS er markedssiden: Hvilke gevinster er mulige? Hvem er leverandørerne? Hvordan er dynamikken på markederne? Og hvordan skabes markeder for offentlig servicelevering i det hele taget?

"The business of PPPs" i snæver forstand vil fokusere på: Hvor mange gevinster er der at hente? Og set fra den private sektors vinkel: Hvor meget overskud kan vi lave på opgaver, udført for den offentlige sektor?

I sig selv er PPP big business. Der er tale om langtidskontrakter, der involverer mia af kr, især i infrastrukturprojekterne i UK og Australien. I Danmark har KPMG estimeret markedet for PPP til at være mellem 22 og 27 mia kr. (KPMG 2005).

Der er en række tal i omløb. På udliciteringsområdet siger det Økonomiske Råd, at der er 2,2 mia kr. at hente (Det økonomiske råd 2004). Der ligger meget guld og flyder rundt tilsyneladende: Hvorfor bliver det ikke samlet op? Er det private altid mere effektivt end det offentlige?

Der eksisterer en række undersøgelser, men måske ikke så mange som man skulle tro. En del af undersøgelserne viser, at det private er mere effektivt, men ikke i så høj grad, som man skulle tro, og at det i øvrigt afhænger af en række faktorer, bl.a hvilke områder, der sammenlignes. I 1980'erne lavede Simon

Dombergers og to andre forskere en undersøgelse af omkostningerne ved affaldsafhentning (Domberger, Medowcroft & Thompson 1986). De fandt frem til, at udbud førte til en besparelse på "ca. 20%". Fordi det var en af første undersøgelser af sin slags blev Domberger et.al's "20%-besparelser" hurtigt den mest citerede kilde. Denne procentsats fra 1980'erne har siden svirret rundt. Graeme Hodge (2000) har lavet en meta-evaluering af empiriske studier af effekter af udlicitering og privatisering. Han når frem til en vis økonomiske effektivitet (besparelser mellem 8 og 14 procent), men samtidig varierer det meget fra område til område, og dels er de fleste studier lavet i USA og UK, og i nogle enkelte sektorer (affald, rengøring).

For PPP/PFI delen gælder, at der ligeledes er et magisk tal; 17 % fra en Arthur Andersen undersøgelse (Hodge 2005). I bogen *The Challenge of Public-Private Partnerships* når Cambridge økonomen Michael Pollitt (2005) frem til, at der har været besparelser, mens Jean Shaoul (2005) er vildt uenig. Hodge (2005) har rapporteret om nogle økonomiske resultater for PFI-projekter i Australien, men peger til gengæld på de governance risks, som regeringer tager på vegne af fremtidige regeringer og generationer. Herhjemme kender vi selvfølgelig Farum-sagen som en hjemlig illustration af, hvor meget der kan "spares".

Først vil jeg koncentrere mig om hvem leverandørerne er (who to buy from i Kettls model). Leverandørerne er mangfoldige. På nogle områder er der ikke ret mange:

- ambulancekørsel: Falck
- lønudbetaling: Silkeborg løn og KMD
- Ældreservice: kun en håndfuld firmaer
- Skoler: mange
- Børnehaver: en del, især selvejende
- Rådgivning om policy og ledelse: en del firmaer!
- Jobtræning: en række firmaer

I andre lande ser vi leverandører på mange områder:

- jobtræning (Australien)
- fængsler (Australien, USA, UK)
- administration (UK)
- bygning af rumfærger (USA)

En del af opgaven er at være opmærksom på, hvem leverandørerne er, og hvad de kan. Det har forskningen ikke hidtil beskæftiget sig med. Her håber jeg at litteraturen om "national business systems" kan være med til at udfordre denne del af forskningen.

Hvordan er dynamikken på markedet? Den skifte hvert fald over tid. I 1990'erne var det et amerikansk telefirma, der købte TDC og et computerfirma, der købte Datacentralen. I dag er det kapitalfonde, der udøver at købt det tidligere TDC, også har købt aktier i Post Danmark.

Dynamikken kan være præget af den globalisering, der foregår i produktionen. Tankegangen om "the globalization of public service delivery" blev beskrevet af Patrick Dunleavy (1996). Han så en situation for sig, hvor virksomheder specialiserer sig i forskellige typer af offentlige servicelevering, og derefter sælger dem til den offentlige sektor. Det vil sige, at det typisk er et standardprodukt man får, og som ikke kan ændres væsentligt. Som vi kender fra McDonalds og andre steder! Falcks relation til det offentlige kan igen drages frem: Standarden for ambulancekørsel skal være den samme, hvad enten man bor i Bellinge eller i Bjæverskov. Det kan der være gode grunde til! Men det vender også op og ned på især nogle kommuners forestillinger om, hvor meget "bestillermagt" man har overfor private virksomheder.

Tendensen har den canadiske forsker Alasdair Roberts (2004) kaldt for "abonnements-staten" og han har beskrevet karakteren af, hvad han kalder "transborder servicesystems". Offentlige organisationer bliver abonnenter på serviceleveringen fra den private sektor uden mulighed for at sætte sit individuelle præg på opgaveløsningen!

Det er klart, at leverandørernes historisk-institutionelle relationer til det offentlige også spiller ind. Sammen med Niels Ejersbo har jeg set på Falcks relation til det offentlige, som har skiftet over tid. Forskel på de, der er på markedet, og de, der gerne vil ind på markedet (Greve & Ejersbo 2005a).

Det giver et fingerpeg om, at vi måske alligevel ikke helt forstår konsekvensen af at markedsføre den offentlige service. Et yderligere spørgsmål er omfanget af de omkostninger, der er forbundet med

markedsgørelsen, hvad Williamson (1996) som bekendt kalder transaktionsomkostninger. Disse omkostninger opgøres ikke altid. Frumkin (2002) har diskuteret en af de nyere transaktionsomkostninger: at holde øje med markedet og omkostningerne forbundet med at sikre sig et vist antal leverandører og en vis variation i typen af leverandører er til stede på markederne.

Jane Fountain (2001) har for nylig diskuteret konsekvenserne af, at borgere og brugere omtales som kunder. Hun spørger om vi er parat til at gå hele vejen, f.eks. acceptere en differentieret service (læs: forskelsbehandling) eller skabelse loyalitetsprogrammer for kunder i den offentlige sektor?

Det fremgår af alt dette, at "markedet", "leverandørerne" eller "samarbejdspartneren" ikke kan ses isoleret, men hele tiden reguleres, er afhængige af politiske udspil og politisk handling for at holde markedet i gang:

"Markets are social constructions that reflect the unique political-cultural construction of their firms and nations. The creation of markets implies societal solutions to the problems of property rights, governance structures, conceptions of control, and the rules of exchange" (Fliegstein 1996: 670).

Med andre ord: markedet skabes politisk og vedligeholdes ved hjælp af politiske indgreb: Vi vil derfor gå over til at se på the politics of ppps!.

Politik

"Politics" kan her ses på flere forskellige måder. I den engelske sprogbrug skelnes der mellem policy og politics. Policy er hvad regeringer gør. Det er indholdet af politikken, f.eks. socialpolitik, miljøpolitik, forsvarspolitik. Easton siger: "a policy consists of a web of decisions and actions that allocate values" (citeret i Hill 2005). Peters 2004: 4) siger: "public policy is the sum of government activities whether pursued directly or through agents, as those activities have an influence on the lives of citizens". Peters skelner mellem policy choices, policy outputs, policy impacts (the effects that policy choices and policy outputs have on citizens).

Policyprocessen består i udgangspunktet af en initieringsfase, en beslutningsfase, en implementeringsfase og en evaluering/og kontrolfase. I realiteten er policy-perspektivet i dag blevet udvidet og nuanceret.

Der tales om advocacy coalitions (Sabatier & Jenkins-Smith 1999), hvor koalitioner af aktører arbejder sammen for at fremme bestemte politikker, om forskellige beslutningsarenaer eller policy venues eller om multiple streams, som er Kingdons version af den gamle garbage can model (Kingdon 1995). Det betyder, at der er forskellige aktører, der vil offentlig-privat samspil; at disse aktører leder efter forskellige fora, hvor politikken kan føres igennem, og at det nogle gange er løsninger, der leder efter problemer og anledninger og ikke omvendt.

Politics er den proces, der fører frem til en afklaring af interessemodsætningerne. Politics er den autoritative fordeling af goder med værdi for et samfund, som den kendte Easton definition lyder. Eller politics er who gets what when and how i Laswells kendte udlægning. En tredje og nyere politik-definition lyder således: "the constrained use of social power" (Goodin & Klingemann 1996: 7). Politik skal ikke reduceres til alt muligt andet, end hvad det er. I en meget anbefalesværdig bog forsvaret Bernhard Crick (1962/2000) politik mod ideolog, demokrati, nationalisme og teknologi. Politik handler om magt, men politik er ikke kun rå magt eller konflikt. Politik foregår indenfor nogle rammer (a settled order), og historisk har det været nationalstatens rammer, der udgjort politikens kontekst. Der er formelle sanktioner knyttet til brugen af magt ("constrained use of social power"). I flg Crick (1962/2000: 30) er politik derfor: politics is the activity by which government is made possible when different interests in an area be governed grow powerful enough to need to be conciliated" – og han tilføjer, at de *behøver* ikke at blive bragt sammen, men politics er, *når* de gør! Alternativet er: anarki eller totalitarisme. "A political system is that type of government where politics proves successful in ensuring reasonably stability and order".

Hertil kan tilføjes et tredje område: Regulering. Jeg vil nævne det, for det i stigende grad er, hvor politikken er flyttet hen! The politics of PPPs er blevet til "the politics of regulation of PPPs". Uddybning følger nedenfor.

Både policy, politics & regulation er det en fordel at forstå og analysere indenfor deres specifikke historisk-institutionelle kontekst. Betydningen af institutioner og institutionel teori vender jeg også tilbage til senere.

Policy perspektivet:

Sammenhængen af policyinitiativer, der søger at markedsføre den offentlige servicelevering og trække den offentlige og den private sektor tættere på hinanden, kalder jeg samlet for "konkurrencestrategien". I bogen "Moderniseringen af den offentlige sektor" (Ejersbo & Greve 2005) har jeg beskrevet, hvordan konkurrencestrategien har udviklet sig i Danmark siden 1980'erne. I bogen vises, hvordan skiftende regeringer har prioriteret forskellige elementer i konkurrencestrategien. En række forskellige aktører er med til at påvirke denne udvikling.

I dag er konkurrencestrategien stadig aktuel i Danmark. Hvis man læser Lars Løkke Rasmussens taler, så vil man se, hvordan der skal skabes konkurrence på stadig fl (2002, 2004) ere områder i den danske offentlige servicelevering, og hvordan private aktører skal inddrages mere. Det hænger også tæt sammen med Strukturreformen, hvor der nu bliver færre, men større kommuner, som dermed giver større markeder til private leverandører. I notatet "Den stille revolution af velfærdsamfundet. Konkurrencestrategien og Strukturreformen" (Greve 2004) har jeg opstillet tre forskellige scenarier for udviklingen i de kommende år.

Hvis man ser på Regeringens netop udsendte globaliseringsstrategi, så lægger den op til, at partnerskaber skal understøtte globaliseringsstrategien. Der er lagt op til at mange forskellige koalitioner finder sammen om fælles problemer, politikker og lægger politiske konflikter til side!

Policyen for offentlig-privat samspil skal ses i sammenhæng med det spor, som lande på et tidspunkt er begyndt at følge. I Storbritannien har markedsstyring længe været på dagsorden. Begrundelsen for en offentlig-privat policy skifter over tid. Flinders har for Storbritannien vist, hvordan først besparelser, siden New Labour-regeringens behov for at inddrage private leverandører i opgaveløsningen og senest innovation har fungeret som begrundelse for PPP-politikken i Storbritannien. PPP har føjet sig ind i rækken af instrumenter, der benytter markedsmekanismer i den offentlige opgaveløsning, og som knytter den private sektor tættere til den offentlige sektor. I Australien og New Zealand har der ligeledes været benyttet markedsmekanismer i den offentlige opgaveløsning siden 1980'erne. Det var derfor nemmere for disse lande at gå videre med PPP-projekter i den snævre betydning, fordi de allerede havde erfaringer.

Andre lande har vist tilbageholdenhed mht inddragelse af markedsmekanismer. I Norge er diskussion om frit valg kun i sin vorden, mens f.eks. Sverige har diskuteret markedsmekanismer i den offentlige servicelevering siden begyndelsen af 1990'erne, hvor landet oplevede en dyb økonomisk krise. I Stockholm har man f.eks. udliciteret op igennem 1990'erne, men er vendt tilbage til partnerskabstanken igen. I Holland har PPP været på dagsordenen i et stykke tid, og der er rapporteret om flere PPP projekter på infrastrukturområderne, som flere hollandske forskere, bl.a. Erik-Hans Klijn m.fl. har beskrevet i forskellige publikationer (Klijn & Teisman 2005)

Politics

Hvor er så the politics of PPPs? Her skal man nok fokusere på, at den politiske kampplads i nogen grad er flyttet. I Australien når Coghill & Woodward (2005) frem til at "the popularity of PPPs and their apparent failure to arouse political debate can be traced to the dominance of the neo-liberal paradigm and certain of its assumptions on which they are largely based and justified. So pervasive has this view become within the public policy community, that there are effectively no alternative views that a political actor or the general public could credibly espouse to challenge the use of PPPs". Men der er alligevel nogle, der drager fordele af policyen: Som Coghill & Woodward (2005) konkluderer: "This chapter has argued that governments benefit from the use of PPPs as do the various consultants, contractors, and members of the business community directly involved".

En måde at forklare dette på, er ved at bruge James Q. Wilsons (1980) gamle firefeltstabel, og vise, at fordelene er koncentrerede (hos regeringer, konsulenter etc), mens ulemperne er spredte, og der derfor ikke kan mobiliseres.

Sandt er det også i Danmark, at der ikke er demonstrationer foran Christiansborg, der er ikke nedlæggelse af arbejdet som i Frankrig og der er ikke stop for serviceleveringen. Og dog.... I Danmark har nogle kampe været taget: Ribus i 1990erne og de enkeltsager, som fagbevægelsen tager op på baggrund af deres medlemmer (se Brøgger Jensen 2002).

En forklaring er, at interessen er skiftet fra input siden til implementeringssiden og ikke mindst til evaluering og reguleringssiden. Der er politisk konsensus om de overordnede mål: den bedste og billigste servicelevering til borgerne, og et mere pragmatisk brug af markedsmekanismer og den private sektor i serviceleveringen. Men politiske konflikter er i høj grad knyttet an til implementeringen: hvordan får man en udlicitering eller en privatiseringsproces til at fungere. Omkring implementeringen, så har forskellige offentlige enheder valgt forskellige strategier. En strategi kan være den velforberedte konkurrenceudsættelseproces. Græsted-Gilleleje Kommune repræsenterer en velplanlagt strategi (der også blev hjulpet af, at der var flertal). I andre kommuner (Farum) gik det knap så godt (Greve & Ejersbo 2005b). Men både privatiseringen af Tele Danmark i 1990'erne og af Post Danmark i vore dage, har været eksempler på processer, der har været lang tid under vejs, og hvor de forskellige interessenter, herunder fagforeningerne, er blevet inddraget kontinuerligt i processen. Andre gange var forberedelsen knap så elegant, f.eks. ved Arrivas overtagelse af jernbanekørsel i Øst- og Midjylland!

Politik er også knyttet mere til reguleringsdelen, som vi går over til nu.

Regulering

Hvis der er meget politik i implementeringen, så er der endnu mere politik i reguleringen af PPP.

Regulering er blevet et genoplivet forskningsfelt. Et nyt tidsskrift *Regulation and Governance* er netop annonceret. Forskere taler om "the regulatory state" og "regulerings reform" (Levi Faur & Jordana 2004; Majone 1994). Kort fortalt er historien den, at markedsgørelse og frisættelse af ledelse, følges op af regulering. Ikke en gammeldags regulering, hvor staten styrede i detaljer. Men nyere og mere sofistikerede former for regulering. I den offentlige sektor har Hood m.fl. (2000) fokuseret på "regulation inside government", og om hvordan historien om NPM ikke kan forstås uden at forstå, hvordan reguleringen fulgte med. Andre har talt om "the audit society" (Power 1994) og om evalueringstendenser.

Udviklingen af sammenfattet af Steven Vogel (1996) i hans bog om "Freer market, more rules". Modsat af hvad mange troede, så første markedsstyring ikke mindre regulering eller deregulering med sig, men der

blev skabt nye regler. Baldwin et.al. (1999) skelner mellem tre former for regulering: Regulering i sin bredeste betydning (alle mekanismer til social kontrol), regulering som governance (statens styring eller intervention i økonomien / markedet – kommer tættest på en political economy opfattelse) og regulering som "specific forms of governance: a set of authoritative rules, often accompanied by some administrative agency for monitoring and enforcing compliance".

Netop compliance er essentielt. Streek & Thelen (2005) har defineret institutioner som "formalized rules that may be enforced by calling upon a third party". The "third party" vil her være de myriader af reguleringsorganisationer, der er behov for i den regulerede økonomi: På infrastrukturuområderne er det f.eks. IT- og Telestyrelsen og Konkurrencestyrelsen. Flere relationer mellem reguleringsmyndigheder er interessante: Forholdet mellem de enkelte sektorreguleringsorganisationer og Konkurrencestyrelsen er genstand for interesse i forskningen.

Forholdet mellem "nye"/ nyoprettede reguleringsorganisationer og "gamle" reguleringsorganisationer med traditionelle opgaver (Rigsrevision, Ombudsmand). Forholdet mellem nationale reguleringsorganisationer og internationale reguleringsorganisationer. I stedet for et "race to the bottom", kan der opstå konkurrence mellem reguleringsorganisationer om, hvem der leverer de bedste reguleringsbetingelser i den institutionelle konkurrence mellem landes økonomier!

Regulering af PPP er et interessant område, og et område under forandring: Der er "gamle" og "nye" reguleringsmyndigheder mellem hinanden. Der er nationale og internationale reguleringsmyndigheder (f.eks. den danske konkurrencestyrelse og EU; og på sektorområderne: IT- og telestyrelsen, Independent Regulators inden for EU den internationale teleunion – se Greve 2002). På flere af velfærdsområderne, børnepasning, skole, ældreområdet) er det i høj grad et spørgsmål om at få identificeret, hvem de relevante reguleringsorganisationer er, og dernæst at finde ud af, om de samarbejder. I forhold til andre lande er den danske policy om reguleringsreform ikke imponerende, og har ikke været synlig. Så en del af politikken er flyttet hen mellem virksomheder og regulatorer og uafhængige regulatorer og de enkelte landes regeringer!

Marked og politik

Q: What are you? A mod or a rocker?

A: Ringo Starr: I am a mocker

Udfordringen er at forstå, hvordan politik og økonomi, stat og marked spiller sammen. Hidtil har vi set på enkeltdelene hver for sig. Nu kan det ikke skjules længere: Marked og politik hænger sammen, hvilket jo også bl.a. forhandlingsøkonomien (Nielsen & Pedersen, red. 1989) var et udtryk for.

Et "political economy"-perspektiv handler om at forstå økonomi og politik og deres indbyrdes sammenhæng. I en amerikansk kontekst er politisk økonomi både brug af økonomiske forklaringsmodeller i studiet af politik, men også de politiske indflydelsesfaktorer i økonomisk adfærd, økonomisk politik og velfærds resultater. Indenfor denne bredere tradition er der fokus på institutionelle forklaringsvariable, herunder hvordan institutioner påvirker politisk-økonomiske systemers konkurrenceevne, og den politiske kontekst for markedsmekanismer.

Udfordringen er dermed at forstå, hvordan privatiseret offentlig servicelevering finder sted, når det netop sker i samspillet mellem offentligt og privat og sjældent vil være kun det ene (dvs kun marked eller kun politik).

En konkret måde at forstå den model for offentlig servicelevering, vi ser udfolde os i Danmark er, at kalde den for "den regulerede konkurrencemodel": En lang række forskellige konkurrenceelementer og markedsmekanismer tages i brug, men de styres og reguleres politisk. Vi vil derfor ikke se en radikal markedsmode for offentlig servicelevering, men en reguleret konkurrencemodel (se også Hood 1998 og Kettl 1993). Ikke alle offentlige opgaver kan markedsgøres. Der vil uundgåeligt være "markedsfejl", som regeringer må ind og rette op på og regulere.

Ledelsesmæssigt perspektiv: Hvilke ledelsesstrategier er mulige i en reguleret konkurrencemodel?

A: "I am the new manager"

B: "Oh yeah, what do you manage?"

A: "I manage to stay to alive"

(Alan Bleasdale tv-serie fra 1980'erne)

Hvilke udfordringer giver den udvikling så for offentlig ledelse og styring? Der er flere konkrete udfordringer, som ledelsesperspektivet kan tage op:

styring og ledelse i en verden befolket med både offentlige og private organisationer, der leverer offentlig service. I kodeks for god offentlig topledelse var den 4. og den 5. anbefaling: Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor" og "Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter" (Forum for offentlig topledelse 2005).

Kettl (1997) har skelnet mellem "making" og "letting the managers manage". Den regulerede konkurrencemodel går mere i retning af "making managers manage".

Der er forskellige strategier, som ledere kan benytte:

- Spille spillet og acceptere reglerne
- Spille spillet, men foreslå nogle andre regler
- Afstå fra at spille, men stiltiende accept af reglerne
- Afstå fra at spille og afstå fra accept af reglerne

Det betyder også at ledere skal have nye kompetencer i f.eks. kontraktstyring i kommunikation og i forhandling (se Kelman 2002).

Et internationalt perspektiv

Det internationale perspektiv skulle forhåbentlig allerede være fremgået: Markedsgørelse og partnerskaber er en udvikling vi kan observere i mange forskellige dele af verden. Landene har forskellige erfaringer med offentlig-privat samspil. Hvordan kan forskel og ligheder forstås og forklares? En del af min opgave er derfor at studere den variation, og den "grad af udvikling", som de forskellige lande har opnået mth offentlig-privat

samspil. I politologien og den politiske økonomi har det komparative perspektiv været en velafprøvet metode, som fortsat udvikles. "Man måsta jämföra", som drengen i Lasse Hålmströms film, "Mit liv som hund", sagde i 1980'erne.

Hvordan foretages denne sammenligning mellem forskellige landes praksis med offentlig-privat samspil så, og med hvilket teoretisk afsæt? Det vil jeg søge at gøre rede for i det følgende. Jeg benytter mig primært af tre-fire teoretiske rammer, som er relaterede til hinanden:

- *Et policy perspektiv: Hvordan kan forandring af offentlig-privat policy forklares?*
- *Reguleringsperspektiv Hvordan reguleres konkurrence indenfor offentlig servicelevering?*¹

Begge disse perspektiver kan inkorporeres teoretisk i et *historisk-institutionelt perspektiv: Hvordan skabes markeder for offentlig servicelevering over tid i forskellige enheder (kommuner, regioner, lande), og hvordan influerer den institutionelle kontekst og tidligere reformhistorie på denne skabelsesproces?*

Policies findes og udvikles i en historisk-institutionel kontekst. Det institutionelle perspektiv sætter spot på de institutionelle betingelser for bestemte policies udvikling. Hele vores samfunds opbygning er præget af institutioner, både formelle og uformelle. Normalt forbindes institutioner med stabilitet. Spørgsmålet i meget af samfundsvidenskaberne har derfor været: hvordan kan institutionel forandring forstås? Normalt taler man om tre skoler indenfor institutionel teori (rationel, sociologisk, historisk) selv om de seneste års udvikling har gjort meget for at viske linierne mellem disse ud. Udgangspunkt for min forskning har i stigende grad været den historisk-institutionelle teori. Her tages udgangspunkt i en forståelse af institutioner som "formalized rules that may be enforced by calling upon a third party" (Streek & Thelen 2005).

Institutionel forandring udfoldes i spor, der er formet af historiske begivenheder, men den institutionelle forandring kan ske på forskellige dynamiske måder, f.eks. gennem layering eller drift (ibid.)

¹ Regulering indgår som tema for et ph.d. projekt i det FSE-støttede forskningsprojekt om "Partnering – policymaking and regulation", som er jeg leder af.

Streek & Thelen (2005) har for nylig skitseret elementerne i en dynamisk institutionel teori, hvor institutioner levner plads til fortolkning, der igen giver mere plads til strategisk handlende aktører. De sonderer mellem rule makers and rule takers, og hvor pointen er, at rule takers hele tiden fortolker og vælger mellem forskellige formelle regelsæt, fordi disse regelsæt aldrig er helstøbte, men til tider usammenhængende og måske i indbyrdes konflikt.

Der er også plads til "institutionelle entreprenører" i denne teori, fordi entreprenører er nogle, der udnytter strategiske muligheder (Campbell 2004). Både Campbell (2004) & Streek & Thelen (2005) nævner, at "policies" og "institutioner" nogle gange godt være udtryk for det samme, så afstanden mellem de to perspektiver er ikke så stor.

Pierson (2005) har i en indflydelsesrig ny bog diskuteret forskellige måder at bruge historien på: 1) history as a study of the past, 2) history as the hunt for illustrative material, 3) history as a site for generating more cases. I stedet foreslår han en mulighed nr 4): "What is at stake in this effort is to refine our theoretical understandings of the different ways in which "history matters" in explaining social phenomena. Most important, examining temporal processes allow us to identify and explicate some fundamental social mechanisms (...) The main focus of this book (Politics in Time – CG) is on social mechanisms that have a strong temporal dimension". (Pierson 2005: 6).

Det er især den sidste jeg vil lade mig inspirere af. Vi må give plads til tiden i vores analyser, mener Pierson, der er samme årsager foretrækker at tale om "institutionel udvikling" frem for institutionel forandring.

Netop på offentlig-privat området kan der være behov for gå historisk-institutionelt til værks og sammenligne, hvordan forskellige policies udvikles i forskellige lande. En sådan analyse er jeg i gang med at foretage sammen med Graeme Hodge, hvor udviklingen i Australien og Danmark sammenlignes. Her er der plads til institutionelle udviklingsspor, "glemte" spor, "increased returns", "lock in-effects", institutionelle entreprenører og sammenhæng med øvrige politiske økonomi (statens rolle i økonomien). Eksemplet med Falcks relation til den offentlige sektor i Danmark er et andet eksempel på denne analyse (Greve & Ejersbo 2005b).

Men det må også erkendes, at selv om der er en lang (eller en genopdaget) historie, så er mange af de elementer om PPP del af en kortere historie, hvis oprindelse går tilbage til 1980'erne og i Danmarks vedkommende, 1990'erne. Pierson har sammenlignet analyser af "tornadoer" (kort forandringsproces, hurtig effekt) med "global opvarmning" (lang forandringsproces, langsigtet effekt). Derfor giver det også mulighed for at offentlig-privat politikken, som en politik, der i sin moderne version, er i en udviklingsfase.

Mange analyser tager markedet for givet: Det offentlige må udbyde flere opgaver, markedet vil være der; det offentlige må give virksomhederne udfordringsret, markedet vil være der; det offentlige må lave mere gennemsigtige regnskaber, markedet vil være der. I mange officielle udmeldinger er tesen den samme: Hvis vi påbyder kommunerne at udbyde flere opgaver, så vil virksomhederne straks være der. Jeg vil argumentere for, at det i stedet forholder sig sådan, at der sker en markedsopbygning. Den proces, der skal analyseres, er derfor, hvordan et marked for offentlige serviceydelser institutionaliseres.

I Danmark har vi haft et system, hvor en række opgaver, leveres af det offentlige. Den danske offentlige sektor har ikke været vant til at bruge markedet. Markeder for en række offentlig serviceydelser er derfor ikke, der er der, men som aktivt skal skabes. Markeder og politik hænger sammen, som Fliegstein (1996) har formuleret det.

Virksomhederne efterlyser det også. For nylig var jeg til en konference om offentlig-privat samspil. En repræsentant fra en kommune rejste sig i forsamlingen og fortalte, at hans kommune ikke tilrettelagt en udbudsproces, men at de private virksomheder ikke havde vist interesse for opgaven. De private virksomheder ville ikke risikere noget (slet ikke deres gode navn og rygte). Virksomheder vil have sikkerhed for deres investeringer og for deres markeder. Derfor er en stor del af danske regeringers officielle politik på dette område også fejlslagen, fordi den beror på den antagelse, at hvis bare kommunerne udbyder opgaver (hvad de i øvrigt er i deres ret til at lade være for mange kerneopgavers vedkommende med pga det kommunale selvstyre), så er virksomheder der med det samme. Dette er en forkert bedømmelse.

I stedet skal regeringen satse på at opbygge den institutionelle infrastruktur, dvs. skabe reguleringsorganisationer, skabe en sammenhængende reguleringspolitik, lave brede forlig som giver

virksomhederne sikkerhed for deres investeringer osv. Kort sagt skal regeringer sørge for, hvad Fligstein (2001) kalder "property rights", for "governance structures" og for "rules of exchange". En del er indlejret i de almindelige konkurrencebetingelser. Men en hel del må der tages særlig højde for de offentlige serviceydelser.

At skabe markeder for offentlig servicelevering vil derfor indebære, at det offentlige skal skabe

- reguleringer / formelle regelsæt ("smarter rules")
- troværdige reguleringsorganisationer
- skabe stabilitet omkring regler og regel anvendelse
- beredskab så kriser på markedet kan håndteres
- rum for at også små virksomheder kan komme til (ellers vil store dominere)
- inter-organisatoriske relationer mellem virksomheder må skabes og reguleres

En central forskningsopgave er derfor at undersøge, beskrive og analysere den institutionelle markedsskabelse, som vi er vidne til i disse år.

Fokus i min forskning fremover skal derfor være på:

Stabilitet og forandring i udviklingen af markeder for offentlig servicelevering i et historisk-institutionelt perspektiv.

I Danmark er denne historie for alvor begyndt i 1980'erne og 1990'erne. Og den er stadig først i gang med at udfolde sig. I andre lande er der høstet flere erfaringer end i Danmark. Derfor vil det være forkert at "afskrive" privatisering og NPM som noget, der hører et bestemt årti til, men som noget, der først lige er gået i gang med at udfolde sig, og som dermed kræver forskningsmæssig opmærksomhed også de næste mange år frem!

Referencer

Baldwin, R. & Cave, M. 1999. *Understanding Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Brøgger Jensen, P. 2002. "Kontraktstyringens betydning for de ansatte og fagbevægelsen", pp. 79-94 i Ejersbo, N. & Greve, C. red. *Den offentlige sektor på kontrakt*. Kbh: Børsens Forlag.

Campbell, J. 2004. *Institutionel forandring og globalisering*. Kbh: Akademisk forlag.

Coghill, K. & Woodward. 2005. "Political Issues and Public-Private Partnerships" in Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

Crick, B. 2000 [1962]. *In Defence of Politics*. London: Continuum.

Ejersbo, N. & Greve, C. 2002. red. *Den offentlige sektor på kontrakt*. Kbh: Børsens Forlag.

Ejersbo, N. & Greve, C. 2005. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Kbh: Børsens Forlag.

Det Økonomiske Råd. 2004. *Dansk økonomi forår 2004*. Kbh: Det Økonomiske Råd.

Dunleavy, P. 1996. "The Globalization of Public Service Production: Can Governments Be "Best in the World"? in Massey, A. ed. *Globalization and Marketization of Public Services*. London: MacMillan.

Fliegstein, N. 1996. "Markets as Politics" *American Sociological Review* 61(4) 656-673.

Fliegstein, N. 2001. *The Architecture of Markets*. Princeton: Princeton University Press.

Forum for offentlig topledelse. 2005. *Public governance - Kodeks for god offentlig topledelse*. Kbh: Forum for offentlig topledelse.

Fountain, J. 2001. "Paradoxes of Public Service Customer Service" *Governance*. 14, 55-73.

Frederickson, H. 2005 "Governance, Governance Everywhere" in Ferlie, E.; Lynn, L. & Pollitt, C. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Frumkin, P. 2002. "Service Contracting with Nonprofit and For-Profit Providers: On Preserving a Mixed Organizational Ecology", pp. 66-87 in Donahue, J. & Nye, Joseph S. Jr. eds. *Market-based Governance*. Washington D.C.: Brookings.

Goodin, R. & Klingemann, H-D. 1996. eds. *The New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Greve, C. 1992. Stat og marked i Storbritannien. På vej mod en ny konsensus? Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Univerisitet.

Greve, C. 1997. *Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaber*. Kbh: Jurist – og Økonomforbundets Forlag.

Greve, C. 1998. *Den grå zone*. Kbh.: Jurist – og Økonomforbundets Forlag.

Greve C. 2002. *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Aarhus: Magtudredningen.

Greve, C. 2004. Den stille revolution af velfærdssamfundet. Konkurrencestrategien og Strukturreformen. Ugebrevet A4, 3. maj.

Greve, C. & Egersbo, N. 2005a. *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector. A Cross Cultural Analysis*. Westport, Connecticut: Praeger.

Greve, C. & Egersbo, N. 2005b. "Public-Private Partnerships for Infrastructure in Denmark: From Local to Global Partnering?", pp. 257-268 in Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hill, M. 2005. *The Public Policy Process 4th ed.*. Harlow: Pearson Longman.

Hirschman, A. 1992. *Shifting Involvements*. New York: Basic Books.

Hodge, G. 2000. *Privatization*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Spring, 3-19.

Hood, C. 1998. *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.

Hood, C. et.al. 2000. *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.

Kelman, S. 2002. "Strategic Contracting Management", pp. 88-102 in Donahue, J. & Nye, Joseph S. Jr. eds. *Market-based Governance*. Washington D.C.: Brookings.

Kettl, D.F. 1993. *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington D.C.: Brookings.

Kettl, D.F. 1997. "The Global Revolution in Public Management. Driving Themes, Missing Links", *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 16, 446-462.

Kickert, W., Klijn, E-H, & Koppenjan, J. 1997. *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York.

Klijn, E-H & Teisman, G. 2005. "Public-Private Partnerships as the Management of Co-production. Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage", pp. 95.116 in Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

KPMG. 2005. *OPP markedet i Danmark*. Kbh: KPMG.

Levi-Faur, D. & Jordana, J. eds. 2004. *The Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Majone, G. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe" *West European Politics* 17 77-101.

Milward, K. & Provan, K. 2000. "Governing the Hollow State" *Journal of Public Administration Research and Theory*

Nielsen, K. & Pedersen, O.K. red. 1989. *Forhandlingsøkonomi i Norden*. Kbh: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Peters, B.G. 1996. *The Future of Governing*. Kansas: University of Kansas Press.

Peters, B.G. 2004. *American Public Policy*.

Pierre, J. ed. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, P. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.

Pollit, M. 2005. "Learning from UK Private Finance Initiative Experience", pp. 207-230 in Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

Power, M. 1994. *The Audit Explosion*. London: Demos.

Rasmussen, L.L. 2002. Tale til Dansk Industris konference om offentligt-privat 13. november 2002

www.im.dk

Rasmussen, L.L. 2006. Tale om udlicitering på CEPOS møde 20. januar 2006. www.im.dk

Roberts, A. 2004. *Transborder Service Systems: Pathways for Innovation or Threats to Accountability?* IBM Center for the Business of Government Market-Based Government Series, March, 2004.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", pp. 117-166 in Sabatier, P. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Salamon, L. 1995. *Partners in Public Service?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Self, P. 1993. *Government by the Market?* London: MacMillan.

Shaoul, J. 2005. "The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit?" pp. 190-206 in Hodge, G. & Greve, C. eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

Skelcher, C. 2005. "Public-Privat Partnerships and Hybridity", pp. 347-370 in Ferlie, E., Lynn, L. jr., & Pollitt, C. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, W. & Thelen, K. Eds. 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Van Ham, H. & Koppenjan, J. 2001. 'Building Public-Private Partnerships' *Public Management Review* 3 (4) 593-616.

Vogel, S. 1996. *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Itchaca: Cornell University Press.

Wettenhall, R. 2005. "The Public-Private Interface: Surveying the History", pp. 22-43 in Hodge, G. & Greve, C. (eds.) *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham; Edward Elgar.

Williamson, O. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, J.Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.